

Los alcances de la política de integración productiva regional.

El caso del Mercosur en perspectiva comparada

The political Scopes of the regional productive integration. The case of Mercosur in a comparative perspective

Recibido: Febrero 7 de 2013

Aprobado: Abril 24 de 2013

MERCEDES BOTTO (FLACSO–CONICET)*

* La autora agradece los valiosos comentarios de Fernando Porta y Andrea Molinari a las versiones preliminares de este trabajo, y la colaboración de Alain Arias Barreto en su edición.

RESUMEN

Este trabajo propone desde la ciencia política y las relaciones internacionales, un análisis focalizado en la agencia (actores políticos y su capacidad de avanzar y superar los obstáculos de la acción colectiva regional), obedeciendo a la premisa de que: si bien las condiciones estructurales son necesarias para el cumplimiento de dicho fin, no son suficientes, es decir, para concretar la integración debe existir voluntad y decisión por parte de los gobernantes. Aplicado esto al caso de Mercosur.

PALABRAS CLAVE

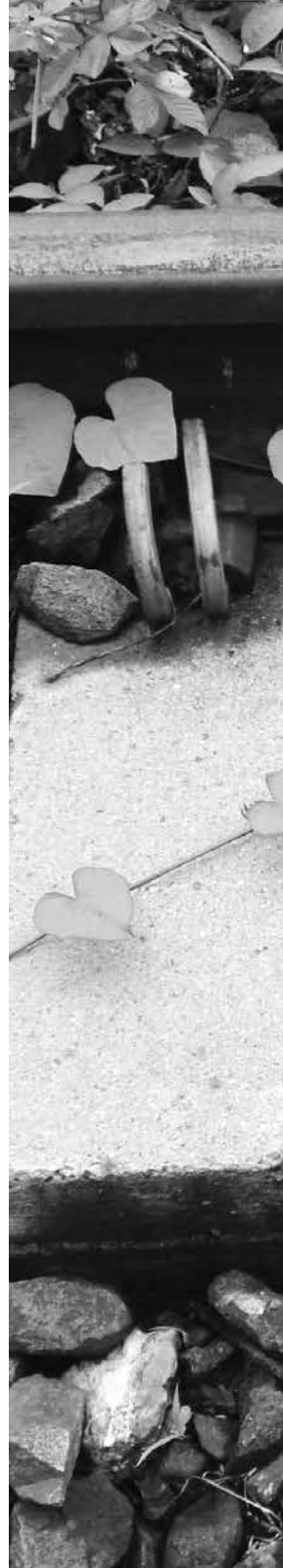
Agencia, acción colectiva regional, instituciones, gobernantes, voluntad.

ABSTRACT

From a political science and international relations perspective this paper offers an analyze focused on agency –understood as the political actors and their ability to move forward and overcome obstacles of collective regional action– obeying to the premise that while structural conditions are necessary, are not sufficient, and to fulfill integration their has to be political willingness and decision by government officials, as observed in the case of Mercosur.

KEYWORDS

Agency, regional collective action, institutions, rulers, will.



1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar los avances de la agenda de integración productiva en el Mercosur. Por su complejidad técnica y el tenor de su temática, este asunto ha sido trabajado tradicionalmente por economistas, que analizan las bases materiales y metodológicas para su concreción (Porta, 2007; Lucángeli, 2008; Machado y López, 2009; Membi de Angelis y Molinari, 2012). Sus conclusiones señalan que se trata de un bloque donde el grado de complementación es escaso, como consecuencia tanto de factores domésticos –falta de especialización– como regionales –incumplimiento de reglas comerciales,¹ falta de inversión en infraestructura y fuertes asimetrías internas–. Si bien no hay coincidencia sobre cuáles son los sectores con potencialidad a futuro, ninguno de los estudios niega la presencia de este fenómeno en la región.

En este trabajo, en cambio, proponemos un abordaje con base en la ciencia política y las relaciones internacionales. En este sentido, el análisis se focalizará en la agencia –los actores políticos y su capacidad de avanzar y superar los obstáculos de la acción colectiva regional–, más que en los determinantes económicos y estructurales que posibilitan o dificultan la construcción de cadenas de valor a nivel regional. Sin desestimar la importancia de estas últimas, y tomando como premisa que sin condiciones estructurales la complementación es imposible, la teoría política señala que, aunque éstas sean necesarias, no son suficientes, y que para concretar la integración debe haber voluntad y decisión de los gobernantes.

Desde el enfoque de las relaciones internacionales y de los estudios de integración regional, en especial, se sabe que los Gobiernos toman la decisión de unirse y cooperar para alcanzar, con esta acción transnacional, bienes regionales que no serían capaces de obtener de manera individual. De la misma manera, la teoría señala que para hacer creíbles los compromisos asumidos, los Gobiernos miembros crean instituciones intergubernamentales o supranacionales y reglas comunes. Pese a que la existencia de instituciones es necesaria, no es suficiente para que esta cooperación regional llegue a buen puerto. Como bien señala Laursen (2010), el éxito está atado a la capacidad de estas instituciones de sortear dos incertidumbres o temores que amenazan todo proceso de cooperación. El primero es que no todos los miembros del acuerdo cumplan por igual las reglas establecidas (problemas de *enforcement*); el segundo, que esta cooperación

¹ Entre ellas, malas prácticas comerciales sobre bienes creados en la región y el doble cobro de aranceles sobre los que vienen de afuera.

amplíe las desigualdades que separan a los países miembros, en vez de reducir las asimetrías de poder interno al bloque (distribución desigual). En la medida en que estos problemas inherentes a toda acción colectiva regional estén contemplados y solucionados por las instituciones regionales, el proceso de consolidación y profundización estará garantizado, y de manera inversa, mientras que las instituciones y las prácticas no prevengan los peligros del aprovechador *free rider* el régimen se verá debilitado.

Recientemente, la teoría de la integración regional también ha venido aportando herramientas para evaluar y medir, de manera comparada, el nivel de integración alcanzado por los distintos bloques, sin necesidad de tener como único parámetro o paradigma el modelo europeo. Para eso, autores como Schmitter (2011) identifican tres elementos claves. En primer lugar, el tipo de instituciones que se crean de común acuerdo: en este sentido, el continuo se extiende desde instituciones de carácter supranacional, cuyo poder de aplicación está por encima de las instituciones estatales, hasta las instituciones de carácter intergubernamental, donde las decisiones siguen atadas al control de los Estados nacionales. En segundo lugar, este autor propone reconocer los costos/sanciones —explícitos o implícitos— que los Gobiernos están obligados a soportar en caso de decidir de manera unilateral salirse del bloque. Por último, la presencia o participación de actores no gubernamentales (privados o sociedad civil) en el proceso decisional. En este sentido, y siguiendo los criterios arriba expuestos, Schmitter concluye que cuanto mayor sea el número de instituciones supranacionales creadas, mayores serán las pérdidas de beneficios acarreadas por la decisión de salirse del acuerdo (*exit*), y a mayor número y diversidad de actores no gubernamentales que participen en las decisiones regionales, mayor será el grado de institucionalidad y más fuerte y profunda la cooperación regional.

Siguiendo esta lógica argumental, este artículo propone analizar los avances del Mercosur en torno a la Integración Productiva Regional (de ahora en más IPR), e identificar el proceso de construcción institucional, respondiendo a los siguientes interrogantes: ¿Cuándo y por qué entra este nuevo tema en la agenda de cooperación regional?, ¿qué tipo de instituciones de coordinación y de cooperación supranacional se crean?, y ¿en qué medida se suman distintos actores no gubernamentales al diseño e implementación de cada una de sus iniciativas?

Para que el análisis esté anclado en situaciones no idealizadas, usaremos el método comparado, analizando las continuidades y rupturas respecto al pasado (comparación diacrónica) y a los alcances de otros procesos de integración pro-

ductiva que se efectúan en otros bloques simultáneamente. La idea que se desprende de estas páginas demuestra que la IPR se ha instalado como un deseo en la agenda de integración contemporánea en el Mercosur, y en pos de ella se han construido instituciones regionales y discursos que hablan de mayor institucionalidad y participación no gubernamental. Sin embargo, al momento de su implementación se ven frenados por el desinterés de los Estados sumidos en una lógica de asimetrías crecientes.

El trabajo está dividido en tres partes: En la primera se define el concepto de integración productiva y, con base en la literatura económica, se identifican los elementos y requisitos que la caracterizan. En la segunda parte se avanza en la caracterización de tres experiencias de IPR consideradas exitosas: el Acuerdo de Libre Comercio Asiático (en su sigla en inglés, Asean); el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (más conocido en sus siglas en inglés, Nafta); y el de la Unión Europea (UE). Se exponen en cada una de ellas cuáles han sido las fuerzas de coordinación y los instrumentos utilizados. Luego, en la tercera parte, se entra de lleno en la experiencia del Mercosur, analizando en un principio los cambios operados en el tiempo, mediante experiencias como las de los años sesenta y ochenta, y se termina con la caracterización y comparación de los alcances actuales en la materia.

2. ¿A QUÉ LLAMAMOS INTEGRACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL -IPR?

La definición y alcance del concepto “integración productiva” no encuentra consenso entre los propios especialistas. Si bien este concepto hace referencia a la creación de cadenas productivas de valor que a través de su configuración en redes—verticales u horizontales—buscan mejorar su competitividad, existen diferencias en los factores que la hacen posible. En los noventa, la idea de integración productiva estuvo asociada al concepto clúster y a la idea de la concentración geográfica de empresas que actúan en actividades estrechamente relacionadas entre sí, para compartir información y reducir los gastos de las transacción.² Con el tiempo, este fenómeno de concentración industrial se amplió y diversificó, abandonando la impronta territorial: a los clústeres territoriales se sumaron

² El ejemplo más conocido fue el del *Silicon Valley*, que agrupaba empresas y universidades en torno a la actividad informática. A partir de ello se interpretó la integración productiva como un proceso de fragmentación y especialización, promovido por empresas de gran tamaño que, al descentralizar actividades que ya no se consideran estratégicas para su negocio, se articulan con empresas de menor tamaño en un mismo espacio territorial (Porter, 1998).

otros como los clústeres sectoriales, donde diversas empresas operan en conjunto en un mismo sector comercial, y los clústeres verticales y horizontales. De la misma manera, el concepto superó su impronta privada para definirse como una herramienta de política económica en la que los Gobiernos también contribuían al fenómeno con políticas de promoción.

A nivel regional, el foco de atención de los especialistas está puesto en las distintas formas y herramientas para promover la fragmentación y la complementación de las estructuras productivas que componen el bloque (Porta, 2007; Del Castillo y Sauto, 2008; Dullien 2009; Machado y López, 2009 y Techakanont, 2008, entre otros). El objetivo, en este caso, no es sólo mejorar la coordinación de las políticas y actividades nacionales ya instaladas, sino también desarrollar nuevos sectores y la reconversión por especialización, la coordinación de políticas de competitividad, tecnológicas y de innovación, la promoción de la integración de cadenas de valor regionales y la definición de políticas de cooperación entre competidores (Membi de Angelis y Molinari, 2012).

Para que este proceso tenga lugar se requiere —como premisa— la reducción o eliminación de barreras arancelarias. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, es probable que los productores de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios o que la cooperación intrarregional incentive el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales y la utilización común de infraestructura productiva o comercial (CEP, 2003, p. 53).

Sin embargo, no se trata de un fenómeno espontáneo. Para que esta liberalización arancelaria favorezca efectivamente la complementación y coordinación productiva entre los países del bloque, se deben cumplir al menos dos condiciones (Porta, 2007). La primera es que los incentivos de escala sean efectivos, es decir, que exista una percepción de certidumbre sobre las condiciones de libre comercio intrazona en el mediano y largo plazo; solo así los agentes económicos desarrollarán estrategias de especialización. La segunda condición es la existencia de un entorno de prácticas y de políticas que alienten la cooperación interempresarial, como por ejemplo, la existencia de infraestructura y logística que ayuden a “minimizar” los costos de operar “regionalmente” el comercio intrarregional; la existencia de capacidades, recursos tecnológicos y de redes de

circulación de información y saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de una actividad.

Las diferencias entre los especialistas aparecen en los alcances de la intervención pública. Para algunos de ellos, como Machado y López (2009), la intervención se reduce a la creación de instrumentos de política industrial no proyectados específicamente para ese fin, como el establecimiento de un mercado común que asegure la libre circulación de los factores (capital y trabajo) y armonice y limite el uso de regulaciones nacionales de carácter discriminatorio (ayudas o subsidios). Para otros, en cambio, se requiere de políticas más activas que promuevan una mayor convergencia entre las estructuras internas de los países miembros (Porta, 2007).

Siguiendo a Porta (2007), no existe un único formato de IPR, las modalidades que adquiere el bloque en la materia dependen del actor o mecanismo de coordinación. A este respecto se identifican al menos tres modelos posibles: dos de carácter privado y uno de carácter público. Un primer esquema de carácter privado es el liderado por las reglas del mercado, caracterizado como un mecanismo descentralizado, cuyas características de horizontalidad lo harían igualmente disponible para todos los agentes económicos. El segundo, igualmente privado, está motorizado por redes entre empresas que pueden adquirir modalidades diferentes: las empresas multinacionales (EMN) con filiales en distintos bloques regionales generan un esquema de especialización/complementación entre bloques e intrafirma; las cadenas de proveedores, caracterizadas por una empresa que comanda y articula una red de vínculos de aprovisionamiento con otras empresas independientes radicadas en otros países del bloque, aunque dependientes de la primera, para definir su estrategia de producción, y por último, los clústeres, caracterizados por la concentración de empresas, instituciones y demás agentes, relacionados entre sí por un mercado o producto, en una zona geográfica relativamente definida que abarca distintos países socios de la región.

El segundo motor de la IPR es la coordinación pública regional que, a diferencia de los anteriores, supone la intervención de los Estados y Gobiernos del bloque para regular y promover políticas productivas coordinadas o comunes. Es, sin lugar a dudas, en este último esquema donde se hace un planteamiento más normativo de la IPR, y la cooperación interempresarial en el seno de un proceso de integración es vista como un bien público regional necesario. En este sentido, la IPR sirve para gestionar y minimizar las asimetrías existentes, tanto las originadas por factores estructurales propios de los países socios, como las instaladas

por sus políticas e intervenciones regulatorias. La coordinación regional se vuelve necesaria cuando los mecanismos privados presentan dificultades que el mercado no puede resolver, por ejemplo, cuando existen fallas de coordinación entre agentes privados independientes.

Estos distintos esquemas de coordinación productiva, a nivel regional, no son excluyentes, sino que aparecen, como veremos en el apartado siguiente, combinados en la historia o evolución de los distintos casos o experiencias concretas.

3. LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS REGIONALES

De las numerosas experiencias de integración de los últimos treinta años, describiremos tan solo las más destacadas por la literatura en términos de crecimiento económico y de peso en el comercio global: el Asean,³ el Nafta y la Unión Europea, e identificaremos el actor y los instrumentos de coordinación que prevalecieron en el tiempo.

4. EL ASEAN

El caso asiático se inscribe en el modelo de cadenas de proveedores, donde la iniciativa está liderada por empresas, bajo el paraguas de una fuerte planificación estatal. Esta combinación de estrategias público-privada dio origen a un modelo de IPR, conocido comúnmente como el “vuelo de los gansos”, según el cual los países de mayor desarrollo económico y tecnológico descentralizan la producción y desplazan de manera gradual aquellas ramas productivas en las que ya no son competitivos, y las dejan en manos de economías menos desarrolladas que van adquiriendo progresivamente mayor conocimiento en las cadenas de producción. De esta manera se materializa un reemplazo de liderazgo, mientras las primeras inician otro vuelo, esta vez en sectores productivos de mayor valor

³ La Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean, por sus siglas en inglés) fue creada en 1967, teniendo como socios fundadores a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. En 1984 se unió Brunei Darussalam; en 1995, Vietnam y Laos; Myanmar, en 1997, y por último, Camboya, en 1999. Los objetivos de Asean son: 1) Acelerar el crecimiento económico, social y el desarrollo cultural de la región a través del esfuerzo conjunto y un espíritu de igualdad y fraternidad, y 2) Promover la paz y la estabilidad de la región a través de un estricto respeto al Estado de Derecho y los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en la relación entre los distintos Estados miembros (<http://www.aseansec.org>).

tecnológico y agregado que el anterior. Es interesante destacar que este liderazgo de las potencias económicas extrabloque —como Japón, primero, y China, en la actualidad— no lo ejercen directamente los Gobiernos, sino empresas nacionales, apoyadas y promocionadas por políticas nacionales de alcance regional (Nesadurai, 2005).

Las iniciativas de esta política de IPR son prácticamente dos: la conocida como *Brand-to-Brand Complementation Scheme* (de ahora en más BBC) y la *Asean Industrial Cooperation* (de ahora en más Aico), las cuales se pusieron en marcha de manera consecutiva desde finales de los años ochenta.⁴ En ambas, el liderazgo y la puesta en la agenda regional provinieron de redes empresariales, mientras que el papel de los Gobiernos reunidos en el Asean se limitó a contribuir a su puesta en marcha con políticas arancelarias, cuyos objetivos eran facilitar la creación de cadenas de valor en el Asean y aprovechar las economías de escala (Yoshimatsu, 2002; Shimizu, 2004).

En el caso de la BBC, la propuesta fue de Mitsubishi, empresa automotriz japonesa, y era el resultado del diagnóstico de situación que hacía de la industria automotriz a mediados de los ochenta y de su estrategia futura. Hasta ese entonces, la estrategia de la empresa había sido construir plantas de producción en distintos países del bloque, como Filipinas, Tailandia y Malasia. Si bien el consumo de autos en la región se venía ampliando, el mercado interno de cada uno de estos países seguía siendo pequeño en relación con la elevada carga de inversión de cada planta local. Para reducir los costos de inversión, la empresa se propuso fragmentar la producción en distintos países y luego exportarla hacia plantas en otros países para el ensamble. Para ello, Mitsubishi planteó a los Gobiernos del Asean la aplicación de dos medidas: reducir a la mitad las tarifas para partes importadas, y considerar las partes importadas como partes domésticas e incluirlas en el cálculo del ratio de producción doméstica.

En 1987, los países del Asean firmaron el acuerdo⁵ y lo aplicaron a todas las empresas automotrices de origen nipón, principalmente Mitsubishi Motors Cor-

⁴ Si bien existieron con anterioridad algunos proyectos de coordinación (el *Asean Industrial Project*, de 1977; *Asean Industrial Complementation*, de 1981; y el *Asean Industrial Joint Venture*, de 1983) ninguno de ellos logró resultados por divergencias entre los distintos países miembros de la región (Yoshimatsu, 2002).

⁵ Se trataba de un esquema arancelario exclusivo para el sector automotriz, que daba un 50% de preferencia arancelaria y acreditación de contenido nacional a todos los componentes o autopartes producidas en países miembros del Asean. De esta manera, si un fabricante de

poration, Toyota Motors, Nissan Motors y, a partir de 1995, Honda Motor. La intervención de los Gobiernos no sólo se limitaría a fijar los aranceles, sino también a implementarlos a través del Coime (Comité de Industria, Minerales y Energía) (Hamaguchi, s.f.).⁶

Casi diez años después, en 1996, el Asean puso en marcha el segundo instrumento —el Aico—, que amplió los beneficios de la iniciativa anterior al resto de los sectores y empresas.⁷ A cambio de la reducción arancelaria se exigía a las empresas que aportaran un mínimo del 30% de capital nacional y que involucraran en la cadena de valor al menos dos compañías de distintos países del bloque. Esta segunda iniciativa también mostró un intento, aunque fallido, de los Gobiernos nacionales por recuperar un mayor protagonismo en la coordinación de la iniciativa, anteponiendo regulaciones nacionales.⁸ Si bien la intención de los Gobiernos nacionales era beneficiar sus propias empresas, las regulaciones intrabloque terminaron por opacar el instrumento a nivel regional, y generaron resistencia de las EMN. La medida fue rápidamente revertida tras la crisis que afectó la región en 1998, que obligó a los Gobiernos a fortalecer las instituciones regionales, desregulando los requisitos operativos antepuestos al Aico mediante reglas más laxas.⁹ Los resultados no se hicieron esperar. El número de solicitudes

automotores específicos ofrecía complementación recíproca para partes de una marca de autos específica, la tarifa de importación sobre dichas partes se vería considerablemente reducida en su costo.

⁶ En cuanto a la implementación y gestión de este mecanismo, la empresa debía enviar al Asean la solicitud de denominación para un esquema BBC, especificando marca, tipo de vehículo, modelo, subgrupos, componentes o partes, y países propuestos para participar del esquema. Enseguida, los países interesados en participar en el esquema debían negociar y acordar con los países de origen y de destino de cada producto, para finalmente enviar la “lista de compras” acordada al Coime para su decisión de aprobación del esquema propuesto.

⁷ A cambio de estos requisitos, los productos por ella generados obtendrían un arancel preferencial (en el rango de 0%-5%), la acreditación de contenido nacional, más otros incentivos no arancelarios, definidos a escala nacional.

⁸ Mientras que en el BBC era el propio Asean el que aprobaba los proyectos, en el Aico cada aplicación requería la aprobación del ministerio de Industria de cada país participante, el cual exigiría un balance de divisas (balance exportaciones-importaciones entre los dos países) a cada fabricante o industria protegida por el Aico.

⁹ En primer lugar, se les permitió participar a compañías no registradas en el Asean, con la condición de que lo hicieran en el plazo de un año, y en segundo lugar, se acordó otorgar un *waiver* durante 1999-2000 sobre la cláusula que exigía como mínimo un 30% de capital nacional (en el Plan de Acción de Hanoi, de 1998). En 1999 se acordó que las empresas que

aprobadas repuntaron de 2 (en 1998) a 52 (en 2000). Hacia el 2003, el Aico comenzó a perder vigencia por la firma del Acuerdo de Libre Comercio (Afta),¹⁰ que si bien otorgaba reducciones similares a los procesos de complementación productiva (en el rango de 10% al 5%) su aplicación no sería administrada de manera discrecional por las empresas y los Estados, sino a través de los incentivos propios del mercado.

En cuanto a los beneficiarios de este modelo de IPR se encuentran, en primer lugar, las grandes corporaciones —en especial las automotrices y electrónicas del Asean— que fortalecieron su complementación de partes y redujeron sus costos de inversión de forma significativa (Yoshimatsu, 2002). En segundo lugar, se vieron favorecidos países que sin pertenecer al bloque —como Japón y China— aprovechan sus acuerdos discriminatorios para asegurarse su status en el mercado del Asean frente a la competencia extranjera. En tercer, pero no en último lugar, se benefician los países del Asean —con excepción de Indonesia— que además de aumentar su actividad productiva, aseguran una mayor transferencia tecnológica entre las distintas cadenas de valor de la producción local con la inversión externa.

5. EL NAFTA

También en el caso del Nafta se observa un proceso de creación de cadenas de valor regional, en el que las empresas estadounidenses se asocian con pares en México para reducir los costos y mejorar la competitividad de sus productos en el mercado global. Sin embargo, en este caso, el mecanismo de coordinación es el mercado, que promueve la fragmentación y complementación de cadenas verticales, de acuerdo con las ventajas comparativas de las estructuras productivas de los países miembros. La única intervención que se les reserva a los Gobiernos en este esquema es la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que

pertenecían al mismo grupo o administradas por el mismo principal podrían formar convenios Aico entre ellas e intercambiar sus productos. Por último, se reformó el proceso de solicitudes, ya que las empresas ahora deberían enviar sus solicitudes a la autoridad nacional por conducto de la Secretaría del Asean y no directamente a la autoridad nacional. De acuerdo con Yoshimatsu (2002), todas estas reformas respondieron a las solicitudes de las preferencias y demandas de las EMN (principalmente las japonesas) por una implementación simple del Aico que permitiese aprovechar las economías de escala derivadas de dicho esquema.

¹⁰ No obstante, el cambio sería gradual y el Aico se mantendría vigente hasta 2010 o 2015, dependiendo de qué países fueran elegibles (Techakanont, 2008).

distorsionan el libre juego de la oferta y la demanda. Este requisito fue alcanzado en 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el que se amplían los alcances de un acuerdo anterior entre Estados Unidos y Canadá (Cusfa, 1987).

La incorporación de México a redes productivas preexistentes, lejos de achicar las asimetrías entre los países miembros, las amplió. La desaparición de barreras de protección arancelarias y paraarancelarias provocó un aumento inmediato de inversiones estadounidenses en el sector manufacturero mexicano, especialmente en los sectores automotriz, de equipamiento electrónico y textil. Sin embargo, en el Nafta la inversión productiva no conllevó, como ocurrió entre los países del Asean, una transferencia tecnológica de países más ricos a más pobres, sino que buscó tan solo aprovechar la mano de obra barata y poco calificada mexicana para armar un producto de exportación a partir de las piezas y partes de mayor valor agregado, generadas en las economías de mayor desarrollo en la región, como la estadounidense y la canadiense (Eden, Lorraine y Antoine Monteils, 2002).

Sin embargo, los estudios del sector automotriz del Nafta señalan que el proceso de integración productiva fue previo a la firma del acuerdo. Se inicia a mediados de los sesenta cuando los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos acuerdan una política de promoción arancelaria a cambio del compromiso de las Big Three –GM, Ford y Chrysler– de que la producción canadiense no cayera a niveles inferiores a los de 1964 y que se mantuviera la ratio producción/ventas en ese país.¹¹ Con este acuerdo los Gobiernos de ambos países sincronizaron la producción en materia de política de empleo y de exportaciones a terceros destinos, particularmente México, el Caribe y otros países latinoamericanos.¹²

La inclusión de México en estas cadenas de valor fue posterior y a iniciativa de las EMN estadounidenses que, a mediados de los ochenta, buscaron frenar la creciente penetración japonesa en la región. Ante esta amenaza las *Big Three*

¹¹ Uno de los principales antecedentes está dado por el *US-Canadá Auto Pact*, de 1965. Este acuerdo creó el marco para futuros acuerdos comerciales, incluido el *Canadá-US Free Trade Agreement* (Cufra), de 1989, y el propio TLCAN, de 1994.

¹² En un principio, esta complementación se vio facilitada por la paridad cambiaria entre ambas economías, pero a partir de la mitad de los setenta, una fuerte devaluación del dólar canadiense generó mayores incentivos económicos para que las empresas y las inversiones se trasladaran del lado de la frontera canadiense, por lo cual el nivel de inversiones creció rápidamente en las localidades de Ontario, Toronto y Detroit, y la producción se internacionalizó.

consideraron la inclusión de México como plataforma de exportación de vehículos pequeños de bajo costo y empezaron a invertir en plantas modernas. El superávit comercial a favor de México se produjo en 1988 con una explosión de exportaciones de estos vehículos hacia Estados Unidos, como su principal destino.

Si bien la creación de *joint-ventures* regionales es anterior a la firma del Nafta, la eliminación total de barreras arancelarias y no arancelarias (como cuotas o contenido nacional, particularmente en México) creó incentivos para potenciar la IPR en la región. Entre todos estos instrumentos de política comercial, la creación de fuertes reglas de origen jugó un rol clave en el proceso: por una parte, se convirtieron en barreras para que otros competidores externos —europeos y japoneses— no pudieran entrar en la región; por la otra, incentivó a los productores locales y a las casas matrices a expandir la inversión en redes locales de abastecimiento (Carrillo, 2003). La complementación industrial se localizó especialmente en las zonas de frontera entre México y Estados Unidos,¹³ y aportaron recursos, mayores niveles de desarrollo y crecimiento a algunas regiones del país, en detrimento de la nación. Esta característica ha llevado a algunos autores a describir este modelo como de gran autonomía local (Porta, 2007).

En cuanto a los beneficiarios de este esquema de IPR se identifican principalmente dos: las empresas estadounidenses y mexicanas a ambos lados de la frontera, que lograron articularse y generar un rápido crecimiento del comercio de componentes y productos finales de mayor competitividad global (Eden y Monteils, 1999); y México, que gracias a su inclusión en cadenas de valor regional y global, amplió el número de puestos de trabajo. No obstante, la literatura hace hincapié en el hecho de que estos nuevos puestos de trabajo —comúnmente llamados maquilas— generaron empobrecimiento y empeoramiento de las condiciones de trabajo en este país, por el escaso valor agregado que aportaban y porque, a diferencia del Asean, no conllevan una transferencia tecnológica (Landau, 2005).¹⁴

¹³ Cabe señalar el importante rol desarrollado por las maquilas a lo largo de dicha frontera. Son factorías localizadas en ciudades mexicanas de la región fronteriza con Estados Unidos que suelen pertenecer a capitales extranjeros (generalmente estadounidenses). Estas factorías importan materiales/insumos, sin pagar aranceles, para terminar de ensamblar los productos finales, que generalmente no son comercializados en México (Landau, 2005).

¹⁴ En este sentido, las maquilas no crean un tejido industrial (los gastos en infraestructura son mínimos) ni un salto tecnológico, y el único valor agregado que aportan son los sueldos (bajos salarios) (Landau, 2005).

6. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

De los tres esquemas descritos, la IPR europea es la experiencia más cercana a la coordinación pública. Sin embargo, esto no ha sido de desarrollo reciente, sino el resultado de una evolución. Según Bekerman y Sirlin (2000), es posible identificar al menos tres momentos: la primera etapa, entre los años 1957 y 1970, está marcada por un predominio de cuestiones de política comercial, agrícola, de defensa de la competencia y la ausencia de mecanismos de coordinación productiva —a excepción de la Ceca y el Euratom—¹⁵. La idea que subyace en esta decisión es, como se vio páginas atrás, la de una reestructuración industrial espontánea a partir de la conformación de un mercado unificado.

La segunda etapa, entre 1970 y 1985, se caracteriza por los primeros intentos de coordinar una política productiva regional. Esta intervención surgió como respuesta defensiva a la crisis regional conocida como “euro-esclerosis” y se redujo a la creación por parte de la Comisión Europea (CE) de políticas de protección en sectores productivos en declinación, mientras que los estados nacionales mantuvieron la potestad de definir su propia política industrial en sectores de alto valor agregado.

La intervención activa de la UE en materia de IPR se puso en marcha con la firma del Acta Única Europea, en 1987. En esta etapa se consolidó el mercado interior y se reemplazó el enfoque sectorial por una perspectiva más integral (Pelkmans, 2006). Los mecanismos de coordinación elegidos se agrupan en tres direcciones: el primero, dirigido hacia los Estados miembros, a los que se obliga a eliminar las ayudas nacionales.¹⁶ El segundo grupo de restricciones, dirigidas a los privados, a quienes se les obliga a eliminar sus prácticas abusivas (posición dominante o concentración de empresas) en el mercado interno, mediante una política comunitaria de competencia. Por último, la CE creó una batería de medidas y de herramientas que buscaban promocionar los sectores más posterga-

¹⁵ Las únicas excepciones que se hallan en este primer periodo son: la conformación de la Ceca (que tenía como objetivo coordinar políticas de reestructuración de la siderurgia europea) y de la Euratom (que fomentaba cooperación en I+D para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos) (Bekerman y Sirlin, 2000).

¹⁶ “En tanto impliquen alguna ventaja patrimonial a favor de empresas determinadas [...], siempre que se produzcan con cargo de fondos públicos y en condiciones a las normas del mercado”. Sin embargo, esta normativa no alcanza a las ayudas que provengan de fondos comunitarios o al cumplimiento de expresas directivas comunitarias (Art. 92, Capítulo I del Tratado Constitutivo de la Unión Europea).

dos de la cadena productiva regional, como las pequeñas y medianas empresas y las regiones menos industrializadas. Con ellas se buscaba, como señalamos anteriormente, no sólo mejorar la productividad regional con miras a la competencia global, sino además reducir las asimetrías estructurales entre los países miembros.

Entre las principales políticas de promoción se encuentra la de investigación y desarrollo (I+D), la capacitación de recursos humanos y la creación de redes de empresas. Para llevarlas adelante, la CE instauro dos programas: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –Feder–, que financia proyectos relativos a la convergencia económica, competitividad regional y empleo;¹⁷ y el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht (1992), destinado a los Estados con una renta per cápita por debajo del 90% de la media de la Unión Europea, que los ayuda a financiar proyectos de infraestructura del transporte –redes transeuropeas– y proyectos ambientales. En ambos casos, el origen de los fondos es el mismo y se obtienen principalmente de los ingresos por aranceles aduaneros, una porción del IVA de cada Estado miembro y una contribución adicional de los miembros, con base en el tamaño de su PBI.

En cuanto a sus beneficiarios, los principales destinatarios de esta política distributiva han sido, por una parte, las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero a las que se busca promover y especializar en sectores productivos de alta tecnología,¹⁸ y por la otra, los países y regiones de menor desarrollo,

¹⁷ El Feder se creó en 1975, tras la adhesión de Irlanda y el Reino Unido a la CEE, supuso el acceso de un Estado con una renta per cápita inferior al de la media europea (Irlanda) y de otro Estado con un problema de regiones industriales en declive (Reino Unido). Así comenzó a ganar importancia en la CEE el problema de los desequilibrios regionales, que hasta el momento había sido relevante en Italia (problema de subdesarrollo del sur italiano), debido a un proceso de desarrollo homogéneo entre los Estados fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia). A partir de 1988, los fondos estructurales, y en particular el Feder, experimentaron un aumento notable en su presupuesto, debido al ingreso de Grecia (en 1981) y de España y Portugal (en 1986), tres Estados con una renta per cápita sensiblemente inferior a la media de los Estados fundadores (Del Castillo y Sauto, 2008).

¹⁸ Según el informe de la industria europea, las políticas estructurales y de promoción productiva de la Unión Europea “se inscriben en la necesidad de controlar los principales eslabones de las cadenas de valor, su propósito principal es asegurar la especialización en los segmentos basados en conocimiento, tecnología e innovación y, al mismo tiempo, integrar un conjunto de países heterogéneos y con un menor grado de desarrollo para ampliar efectivamente el mercado interior”, y tienen como objetivo consolidar el mercado interior y la competitividad de todo el bloque.

inicialmente España, Grecia y Portugal; y a partir del 2004 se amplió a los países del Este europeo.

La literatura más reciente habla de una cuarta etapa en el desarrollo productivo regional, a la que se suma un nuevo mecanismo de integración productiva, esta vez liderado por empresas multinacionales de origen alemán y austriaco, que llaman “economía de Bazar” (Sinn, 2007; Dullien, 2008). Con el objetivo de mejorar su posición competitiva en el bloque y ampliar su participación en las redes globales, estas empresas tercerizan parte de su cadena de producción, comprando o produciendo partes baratas en los nuevos Estados miembros de la UE, entre los que sobresalen: República Checa, Eslovaquia y Hungría,¹⁹ que luego ensamblan en sus casas matrices y etiquetan como *Made in Germany*.

El sector automotor es un buen ejemplo de esta nueva estrategia de relocalización de las redes productivas europeas.²⁰ La incorporación de los países de Europa oriental a la Unión Europea y su status legal europeo le permitió a las EMN automotrices, principalmente las alemanas, evadir regulaciones de contenido local de la Unión. En este sentido, el proceso de relocalización de actividades industriales se explica en gran medida por la existencia combinada de dotaciones factoriales favorables, como mano de obra calificada barata, la disponibilidad de infraestructura del transporte y comunicaciones (Machado y López, 2009, p. 24). Ninguno de estos beneficios estaba disponible para las EMN automotrices estadounidenses o japonesas, fuera del bloque europeo (Van Tulder, 2004).

Esta ventaja comparada, sin embargo, fue a su vez potenciada por políticas nacionales y subnacionales de algunos Gobiernos de Europa oriental, tendientes a atraer la IED en sectores específicos. La estrategia de estos países, Hungría a la cabeza, fue la de atraer a una compañía clave en un sector específico con grandes subsidios y luego esperar que los proveedores lo siguiesen. También a nivel nacional y subnacional se pusieron en marcha políticas de ayuda (subsidios, con pagos directos o provisión de infraestructura) y de capacitación de recursos hu-

¹⁹ En términos comparativos (sin ser claro respecto a qué indicadores), la radiografía que traza el autor sobre la situación europea actual en la materia, se completa con países de bajos niveles de integración productiva (Grecia, Bulgaria y Finlandia, como miembros plenos, y Gran Bretaña y Dinamarca, no pertenecientes a la Eurozona) y países de niveles muy bajos (Italia) y de niveles intermedios (España y Portugal) (Dullien, 2008).

²⁰ Esta dinámica se volvería a repetir en otros sectores de desarrollo tecnológico medio-alto, por ejemplo con aparatos electrónicos, componentes para máquinas de escritorio, equipamiento para distribución de electricidad y cajas de transmisión.

manos y creación de parques industriales en las fronteras municipales (Dullien, 2008).

Hasta aquí el recorrido por las diferentes experiencias de IPR contemporáneas. La comparación de ellas nos habla de elementos de similitud y diferencia. Entre los primeros, se destaca que —en todos ellos— el objetivo que da origen a la política es el mismo: mejorar la productividad mediante cadenas de valor regional para lograr una mayor inserción en el mercado global. También en todas estas experiencias el sector estrella ha sido el automotor, por su alto nivel de concentración e innovación tecnológica, que actúa naturalmente como líder en la articulación de redes productivas.²¹

En cuanto a las diferencias, cada una de estas experiencias se caracteriza por un motor de coordinación distinto que determina no solo el tipo de intervención pública, sino también los efectos distributivos de dicha política sobre la sociedad. En el caso de la Unión Europea predomina un fuerte activismo público, con políticas comunitarias de promoción y compensación hacia los sectores más desaventajados del bloque. En el resto de los casos prima la coordinación privada, aunque con políticas públicas diferentes. En el caso asiático, la estrategia regional de las redes empresariales se combina con políticas públicas regionales que favorecen una mejora progresiva en las condiciones de desarrollo de los países más pequeños. En el caso del Nafta, la decisión de los Gobiernos de dejar el proceso de reestructuración en manos del mercado, solo contribuye a potenciar las asimetrías iniciales y a ampliar las brechas de desarrollo entre los países del bloque y hacia su interior.

En este proceso de construcción institucional, las diferencias también cuentan. Si bien todos los bloques generaron reglas e instituciones regionales que aseguraban su cumplimiento por las partes, e inhibían, en consecuencia, una de las amenazas a la acción colectiva regional, tan solo la experiencia europea avanzó con medidas activas y expresas, como los fondos estructurales, para reducir las desigualdades de desarrollo productivo entre los países del bloque y al interior de

²¹ El interés de los Gobiernos en apoyar la industria automotriz se ha explicado tradicionalmente a partir de tres perspectivas diferentes. En primer lugar, la producción de automotores absorbe fuerte cantidad de empleo directo y en especial indirecto. En segundo lugar, se supone que se trata de una industria de relativa sofisticación tecnológica que puede generar derrames de conocimiento al resto del sector manufacturero. Por último, a medida que crece el ingreso per cápita, aumenta la demanda interna de vehículos, y con ello la presión sobre las divisas internacionales, lo que justifica un objetivo macroeconómico también en el desarrollo de la industria automotriz, apuntando al ahorro de divisas (López, 2008, p. 11).

ellos, y así consolidar la integración. En el caso asiático, en cambio, la decisión de reducir las asimetrías partió de los países de mayor desarrollo tecnológico, pero se redujo al ámbito de las políticas de transferencia e innovación tecnológica tendientes a mejorar el valor agregado a la cadena regional. En el caso del Nafta no hubo intervención pública en este sentido, y el libre juego de la oferta y la demanda demostró que la IPR dejada en manos de los mercados amplía las brechas de desigualdad entre los países del bloque y al interior de ellos.

7. EL MERCOSUR Y LA IPR

En las páginas que siguen analizaremos el proceso de integración productiva del Mercosur, para identificar a cuál de estos modelos se parece y qué elementos le otorgan peculiaridad respecto a las experiencias analizadas. Para ello proponemos hacer un recorrido temporal de cómo fue cambiando la idea de IPR en los sucesivos procesos de integración en los que participaron los Estados miembros.

LOS ANTECEDENTES: LA ALALC Y EL PICE

La integración económica en América Latina reconoce al menos dos momentos previos al Mercosur. El primero tuvo lugar entre los años cincuenta y sesenta y fue el correlato regional del proceso de sustitución de importaciones que se operaba a nivel nacional desde los años cincuenta. La propuesta en este caso provino de la Cepal, y fue un complemento a las ideas de Prebisch de sustituir las importaciones con manufacturas nacionales. La dimensión regional en los ISI solucionaría los problemas de tamaño de las economías nacionales, con la ampliación de la capacidad de compra del propio mercado de consumo con el resto de los países de la región.

Sin embargo, en América Latina, la idea de crear un mercado interno se reducía —en este primer momento— a la eliminación gradual y voluntaria de aranceles para fomentar el consumo de bienes en los países de la región y entre ellos, sin avanzar en la armonización de otros sectores, como los servicios o el capital. En esta dirección, en 1960 se creó la Alalc como marco jurídico para garantizar y promover las negociaciones entre los Estados miembros (un total de once) con el propósito de alcanzar una zona de libre comercio.

Si bien el comercio intrazona creció un 9% entre 1962 y 1967, su proyección a futuro no fue auspiciosa. En primer lugar, esta cifra se mantenía muy por debajo del comercio extrazona; en segundo lugar, la resistencia de los lobbies

internos, agravada por el sentido nacionalista de los golpes de Estado, reduciría estos acuerdos a meras preferencias arancelarias. A esto se suma la irrupción de regímenes militares desinteresados en la asociación y la resistencia de los Estados Unidos a apoyar una iniciativa semejante. A este primer intento lo sucedió un nuevo acuerdo en los años ochenta, la Aladi, que introdujo algunos cambios en cuanto a aspiraciones e instrumentos. Con los primeros buscaba alcanzar un mercado común y promover una mayor complementación, ampliando sus alcances a una región más extensa, no obstante, para hacerlo posible proponía instrumentos más flexibles y con metas menos exigentes, ya que hablaba de preferencias arancelarias y no de zona de libre comercio (Acuerdo de Montevideo II, 145/1980).

El segundo antecedente del Mercosur tuvo lugar a mediados de los ochenta, tras la recuperación de la democracia en Argentina y Brasil. La meta, en este caso, retomaba las experiencias de la Aladi, al proponer una integración de carácter sectorial con reglas más flexibles. Esta propuesta estuvo también inspirada en la experiencia europea, y más precisamente de la Ceca y del Euratom, que habían demostrado tener —como señala la literatura de la integración— un efecto de “*derrame*” considerable sobre el resto de los sectores de la economía y de la política.

En 1985, los primeros Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo de integración y complementación económico y nuclear, entre las economías de ambos países, tan solo en donde hubiera complementariedad. El instrumento económico para lograrlo consistía en un programa de desgravación progresiva y voluntaria, por medio de negociaciones bilaterales entre los Gobiernos y los sectores productivos. Los sectores identificados fueron bienes de capital, siderúrgico, automotor, aeronáutico y alimenticio, pero el único que avanzó en su definición fue el de bienes de capital. Rápidamente este modelo de IPR mostró dificultades derivadas de su diseño en cuanto al contexto externo (GIP, 2010).²²

LOS AVANCES DEL MERCOSUR

La creación del Mercosur, en 1991, significó un profundo quiebre con la idea de integración regional que caracterizó la discusión y la praxis en las décadas prece-

²² En cuanto a las primeras (diseño), vale destacar haber elegido los bienes de capital para iniciar el proceso sin haber desarrollado un proceso paralelo de convergencia de la estructura de los costos internos; la falta de armonización de políticas sectoriales mientras se aumentaba la cobertura del acuerdo; la ausencia de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva y de coordinación de políticas industriales y tecnológicas.

dentes. El auge del paradigma liberal en los años noventa revolucionó la idea de región cerrada al mundo y postuló que la liberalización multilateral aseguraría mayor crecimiento de los países de la región con un aumento del comercio y de la inversión global, hegemonizado en ese entonces por el Norte. En esta dirección, Argentina y Brasil buscaron ampliar su atractivo sumando nuevos países al bloque y profundizando los alcances de la integración arancelaria, mediante un Programa de Liberalización Comercial del Mercosur (PLC), que, a diferencia de los instrumentos anteriores, proponía alcanzar una zona de libre comercio en la región, donde la eliminación de los aranceles abarcaría todos los bienes en un proceso de desgravación lineal, progresivo y automático.²³ Con el Mercosur se abandona el concepto de complementación productiva sectorial, para dejarlo librado al mercado que los Estados ayudan a poner en pie.

Sin embargo, esto no fue del todo así, y aunque los Estados miembros no aplicaron políticas activas para la creación de cadenas de valor regional, contribuyeron al fortalecimiento del sector automotor. Dos medidas fueron claves para la IPR automotriz: La decisión de exceptuar del PLC al sector automotor y sus proveedores –los sectores de siderurgia y petroquímica–. A ellos, básicamente empresas argentinas y brasileñas, se les permitió alcanzar acuerdos sectoriales con los ritmos y el nivel de protección necesarios para no eliminarse mutuamente, lo cual sería refrendado más tarde por los Gobiernos, a nivel regional. Con esta cláusula de excepcionalidad, lo que se buscaba era generar redes empresariales regionales en sectores claves en la industria, como la siderurgia y la petroquímica (Botto, 2007). La segunda medida fue la decisión de avanzar hacia una unión aduanera, que permitiría proteger al sector automotor de la competencia externa con un arancel extremadamente elevado (35%, máximo arancel consolidado por Argentina en la OMC) respecto a lo que entonces era el promedio en la región, un 11%.

La combinación de estos dos instrumentos, acompañados por el proceso de liberalización y desregulación adelantada en la región en el resto de los sectores productivos, contribuyó en buena medida a abaratar los costos de la producción automotriz, y a consolidar un proceso de integración productiva artificial (que en la literatura técnica se llama comercio administrado) que en el resto de los

²³ Por la firma del Tratado de Asunción (1991), los cuatro Gobiernos del Mercosur se obligaron a aplicar este programa. Sus objetivos no pudieron cumplirse en el plazo y forma inicialmente pensados, pero se extendieron en un nuevo programa que se llamó Rafua, y se cumplieron en 1999. Los únicos sectores excluidos en su letra fueron: el automotor, como veremos a continuación, y el azucarero.

bloques –arriba analizados– se había conformado naturalmente y de manera previa a la firma del acuerdo de integración.

Tampoco en esta primera etapa del Mercosur (1991-2001) aparece el tema de las asimetrías y de cómo eliminar las brechas de desigualdad que separan inicialmente a los países miembros. En términos del proceso de liberalización comercial, estas políticas se limitaron al establecimiento de ciertas preferencias para los países menores –Uruguay y Paraguay– respecto a los plazos de adecuación, la cantidad de productos de sus listas de excepciones en el PLC y Rafua, y una mayor laxitud para la aplicación de las normas de origen. En términos del proceso de creación de cadenas productivas en el sector automotor, ni siquiera fueron tomadas en cuenta. En este sentido, los especialistas señalan que no se trataba de una política regional en el sentido estricto de la palabra (Machado y Lopez, 2009). Si bien fue refrendada por los cuatro países miembros, sólo participaban de sus beneficios directos las dos economías más grandes del bloque. La incorporación de Uruguay en la cadena de valor se logró en el 2002, principalmente como proveedor y armador de automotores.

La idea de trabajar en torno al IPR aparece en la agenda del Mercosur en el 2002, como resultado de un cambio de clima de época (cuestionamiento al paradigma neoliberal) y a la necesidad de revitalizar la región luego de las crisis que sufrió entre 1999 y 2001. La propuesta se plasmó en un primer momento en dos iniciativas complementarias en su esencia, aunque desconectadas en su praxis, como veremos a continuación: el Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas, y la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (Focem).

A. LOS FOROS DE COMPETITIVIDAD

El Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas se aprobó en el 2002 (Decisión del CMC No 23/02), a propuesta del Subgrupo de Trabajo No.7,²⁴ para promover un espacio de deliberación donde los actores productivos (empresarios y trabajadores) y los Gobiernos de los distintos países del bloque intercambiaran visiones y experiencias sobre los problemas, las

²⁴ El SGT No. 7, de política industrial había sido creado en 1993 para posibilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo productivo de la región. Para el 2002, el SGT No. 7 tenía realizados varios Encuentros Sectoriales Tripartitos y Reuniones de Competitividad.

oportunidades y los desafíos que existían para alcanzar la complementariedad y especialización de las distintas cadenas de valor a nivel regional.

Se identificaron distintas cadenas de valor a nivel regional: madera y muebles, turismo, audiovisual y agropecuaria, pero la que más avanzó fue la primera. El sector de maderas y muebles mostraba algunas ventajas respecto al resto: la primera, ser uno de los sectores con más trabajo acumulado en el marco del SGT7; la segunda, el hecho de que Brasil atesorara experiencia en el tema, ya que estaba implementando un foro semejante a nivel nacional;²⁵ por último, ser una cadena que integraba tres sectores –forestal, maderero y de muebles– que tenían presencia en cada uno de los países del bloque.²⁶

El foro tuvo su momento de esplendor entre el 2006 y el 2008.²⁷ Este activismo a nivel regional estuvo en gran medida atado a la existencia de fondos provenientes del BID, que permitieron la creación de una unidad de Gestión (ad hoc) de Madera y Muebles en la Secretaría del Mercosur, UGF/SM, encargada de monitorear y coordinar las cuestiones técnicas y operativas del foro.²⁸

La dinámica regional estuvo en gran medida atada a lo que sucedía en las secciones nacionales, donde cada responsable gubernamental debía llevar adelan-

²⁵ El Programa Foro de Competitividad era parte del programa Brasil Clase Mundial, en el marco de *Avança Brasil*-Plan Plurianual 2000/2003, coordinado por el ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior –MDIC– con gerenciamiento de la secretaría de Desarrollo Productivo (SDP).

²⁶ En el caso de Paraguay y Uruguay, como procesadores primarios de la madera aserrada, y en el caso de Argentina y Brasil, como líderes en el sector de fabricación de muebles de madera. El único anillo que no se incluyó fue el primero, referente a la producción y extracción de la materia prima, porque, si bien condicionaba el desarrollo competitivo de las fases sucesivas de la cadena, se trataba de un segmento con poco nivel de personal ocupado y altos índices de concentración.

²⁷ A título ilustrativo vale mencionar que si bien se había estipulado la sesión semestral del Foro, desde su instalación, en el 2003, al presente se realizaron sólo siete reuniones.

²⁸ Convenio de cooperación no reembolsable (Proyecto Fortalecimiento Institucional del Mercosur y Consolidación del Mercado Regional – ATN/SF-9014-RG). Este convenio preveía la destinación de US\$63.000 para la contratación de dos técnicos –por el plazo de veinte meses– encargados exclusivamente a dar asistencia a las acciones de los foros. También se establecía la contratación de dos técnicos asistentes. Por otro lado, US\$36.500 se asignarían a la realización de estudios de la Secretaría, y US\$29.985a reuniones de trabajo y seminarios, para apoyar la implementación de los tres preproyectos (Desarrollo de Proveedores, Observatorio Comercial y Apoyo para el Desarrollo y Mejora de Tecnología).

te foros empresariales y articularlos con las discusiones regionales, en las que participaban representantes gubernamentales (Coordinadores del SGT No. 7, responsables de los foros e instituciones nacionales y la secretaría del Mercosur) y representantes del sector productivo —entidades empresariales y sindicales del sector de madera y muebles—.

Si bien la iniciativa sirvió para ampliar la participación de distintos tipos de actores en la agenda de IPR, sus resultados se vieron opacados rápidamente por dos problemas. El primero, la presencia de fuertes asimetrías de poder y de recursos entre los países miembros en favor de los países que contaban con experiencias previas a nivel nacional, como era el caso de Brasil y, en menor medida, Argentina. Estos países tuvieron un activo liderazgo en los debates, mientras que Uruguay y Paraguay concentraron sus esfuerzos en internalizar la agenda a nivel nacional.²⁹

El segundo problema fue la caída de la participación privada, que terminó convirtiendo estos foros de deliberación en espacios de coordinación de distintas agencias públicas. En efecto, el sector privado, integrado por empresas, académicos y sindicatos, en un principio vio con agrado la iniciativa. Sin embargo, la falta de fondos regionales que permitieran la continuidad de las actividades en el mediano y largo plazo, y el fuerte ismo discrecional de los funcionarios nacionales, quienes en definitiva decidían qué sectores y organizaciones serían financiados, terminaron por restarle legitimidad y credibilidad a la iniciativa.

Entre los resultados que se alcanzaron se identifican al menos tres: dos rondas de negocios que congregaron a los empresarios del sector con el propósito de consolidar los vínculos y dinamizar las transacciones comerciales intrabloque;³⁰ un Premio de Diseño del Mercosur, que buscó promover la articulación entre productoras y diseñadores en la generación de productos más competitivos para

²⁹ En este sentido, uno de los resultados de esta iniciativa fue el de replicar en estos países la experiencia de Brasil y Argentina, creando foros nacionales para sensibilizar a los empresarios y sindicatos nacionales, coordinar políticas nacionales de competitividad sectorial e internalizar las medidas adoptadas a nivel regional.

³⁰ La primera ronda de negocios tuvo lugar en Bento Gonçalves (Brasil), en el marco de la III Reunión del Foro de Competitividad (septiembre, 2004). La segunda tuvo lugar en Córdoba, en el 2007, pero en este caso, según los testimonios recabados, la convocatoria fue menor, ya que muchos empresarios no pudieron acudir por falta de presupuesto.

la exportación.³¹ Por último, y no menos relevante, la definición de una nueva iniciativa que se llamó Programa de Proveedores de Cadena de Valor del Sector de Madera y Muebles. Esta nueva iniciativa tenía por objetivo profundizar la articulación de cadenas entre empresas líderes del sector, en su mayoría brasileños, y los potenciales proveedores de insumos en la cadena de maderas y muebles.³² Su idea surgía del consenso al que habían llegado funcionarios y privados sobre los principales problemas que presentaba el sector en el Mercosur. Entre ellos se observaba una escasa asociatividad de las empresas, deficiencia en el diseño, falta de especialización de la producción de partes, dificultades de acceso al financiamiento y falta de programas de modernización (Rodríguez Mirando, 2006).

B. EL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL (FOCEM)

A mediados del 2005, el CMC creó el Focem³³ como un instrumento regional para financiar proyectos que ayuden a disminuir las condiciones de asimetrías existentes en el Mercosur.³⁴ De esta manera, por primera vez en la historia de este bloque, se explicitaba la existencia de fuertes diferencias de desarrollo entre sus miembros y la necesidad de una intervención directa por parte de los Estados

³¹ Sin embargo, esta primera convocatoria sufrió algunos obstáculos en su implementación, como la dificultad de los expositores de circular libremente por la frontera. Ello, en definitiva, ponía en evidencia no solo los problemas de coordinación del bloque, sino la falta de prioridad y trascendencia del tema.

³² Esta propuesta fue diseñada por la agencia brasileña Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (Sebrae) y levantaba algunas evidencias y lecciones aprendidas durante esta etapa, como la existencia de amplias asimetrías estructurales entre los países miembros del bloque y un claro liderazgo emergente de Brasil, que en definitiva mantenía un rol hegemónico en todos los sectores de la cadena productiva del sector. Esta iniciativa, como veremos a continuación, fue retomada por el SGT7 y ampliada a otros sectores de producción más competitivos a nivel global.

³³ La propuesta surgió del Grupo de Alto Nivel (GAN), creada por los presidentes en la Cumbre de Iguazú del 2004. Su puesta en marcha requirió de distintas decisiones del CMC. La D No. 45/04 le dio origen; la D18/05 estableció su composición y objetivos; la D24/05 reglamentó su funcionamiento. Con posterioridad, en el 2010, se introdujeron cambios en este reglamento.

³⁴ Esta alusión quedaba explícita en el destino de los fondos: "[...]financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social; en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; aportar al funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración" (Artículo 1 de la Decisión CMC 45/04).

para promover la igualdad de desarrollo entre los países y las regiones que la constituían.

Esta decisión no sólo fue el resultado de un cambio de época, sino la respuesta a las asimetrías crecientes que se venían generando en el bloque y al rechazo que ellas provocaban en las economías más pequeñas, como Uruguay y Paraguay.³⁵ En efecto, tras la crisis de finales de los noventa (1999-2001), el bloque recuperaba su dinamismo comercial con un claro ganador comercial: Brasil. Al 2003 las exportaciones intrazona de Brasil alcanzaban el 52%, mientras que Uruguay y Paraguay veían reducir las suyas al mismo tiempo que aumentaba su compra de productos originados en el mercado regional. La situación de Argentina era menos preocupante: si bien su balanza comercial con Brasil era cada vez más deficitaria, su presencia regional se mantenía alta (32%) gracias al comercio automotor.

En este sentido, el Focem venía a compensar los desequilibrios internos, tanto los estructurales —previos al proceso de integración y de origen histórico— como los coyunturales —derivados de las capacidades diferenciales de inserción al bloque regional—. ³⁶ Para reducir estas asimetrías, los Gobiernos decidieron, por consenso, que el fondo estaría conformado por aportes diferenciales: los países más ricos aportarían más dinero y, paradójicamente, los que menos recursos recibirían. Lo mismo ocurría con la distribución de fondos. Como principal economía de la región, Brasil aportaría el 70%; seguido por Argentina, con el 27%; Uruguay, con el 2%, y Paraguay, con el 1%. De manera inversa, las economías más pequeñas serían las que mayores porcentajes recibirían: Paraguay a la cabeza con el 48%; Uruguay, el 32%, y solo el 10% para Argentina y Brasil (Anexo 3). A estos aportes nacionales, que en términos cuantitativos suman un total de 100 millones cada cuatro años, se preveía también el aporte de organismos internacionales y de países extrarregionales.

El Decreto CMCN17/05 también estableció los posibles usos que los Estados partes podrían darles a estos fondos, y dividió las áreas prioritarias en cuatro: los

³⁵ Muestra de esta disconformidad fue la amenaza de Uruguay de retirarse del bloque si no se revertía la distribución de los beneficios de la integración, y a partir de esta separación avanzar en las negociaciones bilaterales que en los años 2001-2002 Estados Unidos había iniciado con Uruguay y Paraguay para llegar a un acuerdo de libre comercio, tras la crisis del Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (Alca).

³⁶ Para una caracterización y tipología de asimetrías en el Mercosur ver Bouzas, 2005; Peña, 2004; Nejamkis, 2011.

programas de convergencia estructural, los de cohesión social, los de desarrollo de la competitividad y los de fortalecimiento institucional. En ella también se establecía un cronograma inicial que identificaba el programa de convergencia estructural como el área prioritaria para los cuatro primeros años, dirigida en particular a financiar proyectos de infraestructura.

En cuanto al procedimiento para la aprobación de los proyectos, la decisión 24/05 establecía que los Estados partes debían presentarlos ante la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur para su admisibilidad. Los proyectos admitidos pasarían luego a manos de la Secretaría Técnica del Mercosur, que junto con un grupo ad hoc de expertos nacionales elaborarían el anteproyecto de presupuesto que se elevaría al GMC para su aprobación y sería el CMC, máxima instancia del Mercosur, el encargado de aprobarlo.

El Focem comenzó a marchar en el 2007. En sus cinco años de funcionamiento, los resultados aparecen a primera vista como altamente promisorios. Se aprobaron cuarenta proyectos, de los cuales un gran número, dieciocho, benefició a Paraguay. En cuanto a su destino, dieciocho apuntaron a fortalecer la convergencia estructural y uno al desarrollo de la competitividad. En su mayoría son de alcance nacional y solo una minoría, tres, son pluriestatales (Torres et al., 2012). Sin embargo, al entrar en el análisis de los contenidos de estos proyectos, llama la atención lo poco que tocan el tema de la IPR. Este tema apareció en el 2008 con tres iniciativas de financiamiento. La primera, elaborada por el mencionado Foro de Competitividad de Madera y Muebles y las otras dos diseñadas por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (Abdi, en adelante) con respaldo del Grupo de Integración Productiva (GIP). Ambos proyectos se vinculan a las cadenas de proveedores que analizaremos a continuación, y que se focalizaron sobre el Complejo Automotor del Mercosur y la Cadena de Gas y Petróleo, respectivamente.

B. RÉGIMEN DE CONCESIONES ARANCELARIAS

En el 2006, el CMC (DN34/06) estableció un régimen de concesiones arancelarias para facilitar el intercambio de materiales intermedios no producidos en la región. Se denominó “régimen para la integración de procesos productivos en varios de los Estados partes del Mercosur, con uso de materiales no originarios”.

Con esta herramienta arancelaria se buscó promover una complementación industrial intrabloque, que tuviera como principales beneficiarias a las economías más pequeñas. Los bienes finales de estos encadenamientos podrían tener un

destino tanto dentro como fuera de la región; en el caso de exportación, esta se haría con un certificado de origen del Mercosur.

Este instrumento arancelario consiste en exceptuar del pago de aranceles a las mercancías intermedias utilizadas en las etapas finales de su producción integrada y también prevé la admisión temporaria para la importación de insumos en la etapa inicial o intermedia del proceso productivo para su exportación.

C. CADENAS DE PROVEEDORES MIPYME

El 2006 marcó un giro en la discusión de la IPR. En la cumbre de Córdoba, los jefes de Estado deciden relanzar la idea de la integración a través de un Mercosur Productivo y Social,³⁷ que tuviera a las medianas y pequeñas empresas (de ahora en más mipymes) como principales beneficiarias. Este giro fue posible en gran medida por la convergencia ideológica que unía a todos los presidentes recientemente elegidos, sobre la necesidad de un modelo de desarrollo más inclusivo a nivel nacional y regional. Sin embargo, esta idea tardó dos años hasta alcanzar una forma operativa y concreta.³⁸ Finalmente, en la cumbre de Tucumán (2008), los presidentes anuncian distintas iniciativas que apuntaban a tal fin: la creación del Programa de Integración Productiva (PIP) (Dec. CMC No. 12/08) y la creación del Fondopyme (Dec. CMC No. 41/08).

El PIP puso en funcionamiento tres iniciativas –vinculadas con cadenas de proveedores–³⁹ que dan cuenta de una nueva línea de trabajo que se abría en el Mercosur y que entraría en coalición con la idea hasta entonces vigente de pro-

³⁷ La Cumbre de Córdoba estuvo signada, además, por la realización inédita de la Primera Cumbre Social, llevada a cabo en forma simultánea a la reunión presidencial, que amplió la confección de la agenda de integración productiva a otros actores, relegados en la toma de decisiones: mipymes, cámaras empresariales, cooperativas, etc.

³⁸ Para ello, el CMC solicitó al GMC la creación de un grupo ad hoc de especialistas que trabajara junto con el SGT7. Este grupo devino con posterioridad en GIP, encargado de ejecutar y supervisar la implementación de los distintos programas de IPR.

³⁹ Ellas son el Programa de Cadena de Desarrollo de Proveedores del sector de petróleo y gas; el Programa de Intensificación y Complementación Automotriz y el Programa de Integración de Cadenas Productivas conectadas con el turismo en el Mercosur. Sin embargo, como veremos a continuación, solo las dos primeras han avanzado hasta la fecha.

mover la integración horizontal entre empresas de igual nivel de desarrollo y la integración intrasectorial. Esta discusión sigue vigente en la actualidad.⁴⁰

La propuesta consistía en promover una articulación vertical, en la cual el liderazgo de la coordinación ya no estaría en la región, como ocurría en el Foro de Competitividad, sino en una empresa líder en su sector productivo, por su alto nivel gerencial y control de calidad. Esta empresa, llamada ancla, trabajaría con una red de empresas mipymes de origen regional (basada en los distintos países del Mercosur), que se sumarían a su cadena productiva en carácter de proveedores de insumos y bienes intermedios. Esta propuesta remitía a la idea de clúster. Sin embargo, como veremos a continuación, el Mercosur le agregó una fuerte impronta estatista, al exigir que el punto focal de cada una de estas iniciativas estuviera enmarcado en un Estado parte, sobre el que recaería, en definitiva, la coordinación y la puesta en marcha del programa.⁴¹

PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES DEL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS

La propuesta fue elaborada por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)⁴² y presentada por Brasil en el CMC (Dec. CMC N° 05/08). Su fundamentación se apoyaba en la necesidad de avanzar sobre la agenda de integración productiva regional, tomando en cuenta las enseñanzas previas, que hablaban de fuertes asimetrías internas en el desarrollo productivo, por una parte, y por la otra, la necesidad de dar respuesta a la crisis energética de la región, que amenazaba con serias restricciones en el abastecimiento de las dos principales economías de la región, Brasil, como importadora neta, y Argentina que estaba en camino a constituirse en deficitaria de ese recurso vital. Con esta propuesta,

⁴⁰ En la actualidad, esta pugna se dirime en la propia definición de IPR en el seno del Grupo de Integración Productiva (GIP) del Mercosur: Por un lado, alude a la fusión de empresas, promovido por la delegación brasileña; y por el otro, defiende la idea de fragmentación y complementación, liderado por la delegación argentina (Presentación del embajador Hugo Varsky, en ECON, 2012, Facultad de Economía, octubre 2012).

⁴¹ Ver lineamiento de la metodología de trabajo del Programa de Integración Productiva.

⁴² Creada en el año 2004 en MIDT como brazo ejecutante de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), lanzada ese mismo año, que buscaba avanzar en la estrategia de internacionalización de las empresas brasileras y sus exportaciones (Arcuri, 2010).

Brasil esperaba complementar en el plano productivo la agenda energética que venía desarrollando en el marco del programa de IIRSA.⁴³

La iniciativa consistía en articular una red de proveedores regionales para la empresa brasileña Petrobras, líder en la región y de presencia internacional,⁴⁴ reemplazando a las empresas extranjeras que hasta entonces la proveían de insumos y bienes para su producción. A pesar de la cercanía territorial, Petrobras prefería comprar sus insumos fuera de la región, por considerar que los proveedores internos no cumplían con los requisitos de calidad y forma exigida por el sector a nivel global.

Con base en este diagnóstico, la propuesta de IPR apuntaba a capacitar a las mipymes regionales para incluirlas en la cadena productiva de la empresa, y así mejorar su competitividad global. Para alcanzar este objetivo, el programa identificaba cuatro líneas de acción o componentes que beneficiarían a todos los países de la región.⁴⁵ El primero se llamó inteligencia competitiva, y consistía en revelar en los distintos países de la región cuáles serían las empresas proveedoras e identificar sus potencialidades (debilidades/oportunidades) para el negocio. El segundo, Innovación y tecnología, se ocupaba de capacitar a estos potenciales proveedores regionales en las áreas de administración, comercio exterior e I+D. El tercer componente Articulación y difusión de la información, consistía en sensibilizar a Petrobras para que diera preferencia a las operaciones con proveedores locales sobre los extranjeros. Por último, el componente Gestión de la

⁴³ Esta agenda había cobrado mayor eco desde la puesta en marcha de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), lanzada en 2000 en los países del Cono Sur, y se había profundizado con la tentativa de formalizar acuerdos de complementación energética regional con los países socios del Mercosur -Chile y Bolivia- y tras la incorporación de Venezuela en el proceso de integración.

⁴⁴ Esta compañía tenía una fuerte presencia internacional, contaba con filiales en más de dieciocho países, entre ellos los tres países miembros del Mercosur.

⁴⁵ En efecto, el texto de la D05/08 identifica en primer lugar, a la Argentina, Paraguay y Uruguay, a través de sus empresas, que “se beneficiarán de los cuatro componentes del proyecto (...), mientras que Brasil se beneficiará solamente del componente de gestión de la competitividad, en virtud de la creación de una red de cooperación, aprendizaje y compatibilización y armonización de normas técnicas” (CMC/DI N° 05/08). También se habla de beneficiarios indirectos, como las ciudades y las regiones en donde están localizadas las empresas proveedoras, las que- continúa el texto- fortalecerán su desarrollo productivo local (aumentando la mano de obra, los servicios, la producción y comercialización de insumos, etc.).

competitividad buscaría estimular a las mipymes proveedoras y crear canales formales con Petrobras e incorporar la normativa técnica internacional.

La puesta en marcha del programa volvió a centrar el liderazgo en Brasil, como país, y en la Abdi, como organismo ejecutor. La Abdi se encargaría de organizar las reuniones con los organismos y agencias técnicas de los otros tres países, las rondas de trabajo entre públicos y privados. Al Mercosur y a los organismos regionales, como el Grupo de Integración Productiva (GIP) o el Focem, se les reservaban las tareas de supervisión y provisión de recursos, respectivamente. En este sentido la propuesta inicial preveía un costo de U\$S2,5 millones para las actividades de los cuatro primeros años del proyecto (2010-2014), que serían financiados tanto por el Banco Nacional de Desarrollo Social de Brasil (BND) como por el Programa de Desarrollo de Competitividad del Focem.

Los avances en la implementación del programa han sido escasos y muestran algunas resistencias de los países miembros. Se realizaron reuniones técnicas entre los organismos públicos brasileños –Abdi, Sebrae, Onip, y Petrobras– para afinar la propuesta en términos operativos: identificar listas de materiales y proveedores actuales y método de trabajo futuro. También se avanzó en visitas técnicas de Abdi a los países del Mercosur (Argentina y Uruguay).

Estas reuniones se concretaron únicamente en cuanto a diálogo público, con funcionarios de las distintas agencias y carteras comprometidas, mientras que seguía pendiente la convocatoria al sector privado, especialmente a las mipymes. Este corto recorrido, como era de prever, no estuvo exento de obstáculos y disidencias que parecían difíciles de sanear, como el del acceso e intercambio de información, visiones no compartidas en términos de listas de materiales, demandas y posibles proveedores, las dificultades en la diagramación de rondas de negocios y misiones de sensibilización al empresariado, en la programación de talleres o seminarios de capacitación.

PROGRAMA DE INTENSIFICACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN AUTOMOTRIZ

Esta iniciativa comparte muchos rasgos de la anterior: Brasil fue el autor y propulsor de esta iniciativa en el CMC (CMC/DI No. 04/08); estableció como entidad ejecutora a la ABDI; y apeló al Focem para su financiamiento parcial. Sin embargo, en este caso se trataba de un sector productivo con importantes antecedentes en el Mercosur, lo que determinó una mayor densidad de actores

e intereses en su puesta en marcha. En efecto, los Gobiernos del Mercosur no buscaron crear nuevas cadenas de valor, sino más bien fortalecer los eslabones más golpeados de la cadena productiva: el sector autopartista, que era víctima, por una parte, de las estrategias de las casas automotrices, en cuanto al suministro global, en las que preferían proveerse de insumos traídos de otras partes del mundo para su armado definitivo en la región. Por otra parte, este sector sufría la competencia creciente de otros bloques que, como el Asean, Nafta y UE, mostraban un tejido autopartista más denso y desarrollado, fruto de contar con la cercanía e inversión tecnológica de las propias casas matrices.

En este sentido, el programa buscaba promover una mayor articulación y acercamiento entre los distintos sectores de la cadena de proveedores, incluida la incorporación de los socios menores. Para lograrlo, los Gobiernos identificaron tres líneas de acción: la promoción de competitividad, mediante la formación de equipos técnicos y capacitación de proveedores de autopartes (en su mayoría micro, pequeños y medianos empresarios en los distintos países de la región); el desarrollo de un sistema de información por medio de la difusión de oportunidades de negocios y las posibilidades de participación a proveedores locales en las compras de autopartes; y por último, apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico a través de programas de capacitación de los cuadros técnicos y su integración en actividades de investigación y desarrollo.

La puesta en marcha del programa fue inmediata. La coordinación, como en el caso anterior, estuvo a cargo de Reginaldo Arcuri, autor del proyecto en su versión final y presidente de la Abdi. Sin embargo, en este caso, y a diferencia del caso anterior, se aseguró la participación del sector privado a través del Grupo de Trabajo para la Integración Productiva de la Cadena Automotriz del Mercosur (Geipa), que había sido creado a nivel regional.⁴⁶

En efecto, la participación del sector privado de autopartes⁴⁷ le imprimió en su comienzo un fuerte dinamismo al programa, apoyando su inclusión en la agenda

⁴⁶ La creación del Geipa data de julio del 2007, y fue el resultado de distintas rondas, primero subnacionales (Rio Grande do Sul), entre representantes privados (VCNI) y agencias públicas (Sebrae), en el ámbito de las Mercopartes. Esta discusión pasa al entorno nacional, para luego regionalizarse en el SGT7 que la crea.

⁴⁷ El sector de las autopartes participaba de la discusión regional representado por su organización Consejo Autopartista del Mercosur, comúnmente denominado Mercopartes, creado en el 2004 e integrado por entidades de los cuatro países socios del bloque: siete miembros designados por el Sindicato Nacional de Industria de Componentes para Vehículos Automotores –Sindi-

regional y el financiamiento del Focem.⁴⁸ Las primeras reuniones y rondas de negociaciones bilaterales –Brasil/Argentina, Brasil/Uruguay– se llevaron a cabo, y el financiamiento fue aprobado en el 2009.

D. EL FONDO PARA PYMES (FONDOPYME)

El Fondopyme se creó como una primera herramienta financiera específica para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas involucradas en iniciativas de integración productiva. En un primer momento, la idea fue financiar a tasa subsidiada para proyectos de las mipymes con el objetivo de reducir las asimetrías internas del Mercosur, facilitando el fortalecimiento del sector productivo de Uruguay y Paraguay, y fomentar la asociación de mipymes regionales.

A diferencia de las otras iniciativas, la idea de crear este fondo provino de la delegación argentina. En el 2007 la iniciativa fue aprobada por el CMC, sin clara idea de cómo se constituiría y a quién se distribuiría dicho fondo (Dec. CMC 22/07). La Comisión de Representantes Políticos del Mercosur (CRPM), liderada por Argentina en ese entonces, se abocó de lleno a elaborar una propuesta. Las opciones que se barajaron fueron tres: la primera proponía que fueran los propios Estados, a semejanza del Focem, los que aportaran los fondos con recursos presupuestarios. La segunda opción fue constituirlo con recursos otorgados por terceros organismos de crédito regionales (como, por ejemplo, BID, CAF o Fonplata). La extensión de líneas de créditos de los bancos públicos locales era la tercera opción.

Sin embargo, ninguna de ellas fue tomada en consideración por el CMC. La razón fue la oposición brasileña, que sostuvo que en vez de pedir dinero prestado sería más conveniente crear un Fondo de Garantía que respaldara a las mipymes en última instancia, y que además evaluara su solvencia y la factibilidad de los proyectos antes de que le fuera otorgado el crédito por la banca privada. Para

peças– (Brasil); cuatro miembros por la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes –Afac– (Argentina); dos miembros designados por la Cámara de Fabricantes de Componentes de Automotores –Cafca– (Uruguay); y un miembro por la Cámara Paraguaya de Fabricantes de Autopartes y Motopartes –Capafam– (Paraguay).

⁴⁸ La solicitud se encuadró perfectamente en el Programa II del Fondo (Programa de Desarrollo de la Competitividad), particularmente con el componente Promoción del desarrollo de encadenamientos productivos en sectores económicos dinámicos y diferenciados. Al igual que en la iniciativa anterior, se preveía un aporte mayor por parte del BNDES. De un total aproximado de US\$3,5 millones previsto para los dos primeros años de ejecución, se solicitó al Focem que aportara el 46% (US\$1,6), mientras que el BNDES se encargaría del resto.

justificar su opción a favor de la propuesta brasileña, el CCM echó mano de los argumentos expresados por Brasil, señalando que la gran dificultad que enfrentaban las pymes de los países del bloque no era la falta de oferta de crédito, que era abundante, sino la capacidad de ellas de ofrecer garantía real para solventar dichos empréstitos.⁴⁹

Una vez creado el Fondo de Garantías, se conformó un grupo ad hoc, dependiente del GMC, para elaborar el estatuto, el cual debía definir cuestiones tan importantes como las del tipo y el alcance de garantías y el origen de los fondos. Sobre los dos primeros, los países se agruparon en dos posiciones de garantías de primer nivel, pero reducidas a las empresas medianas, en las que una vez más se impuso la visión de Brasil.⁵⁰ En cuanto al origen de los fondos, hubo consenso en torno a la idea de que en su primer año de vida, los recursos provendrían de los Estados partes, con aportes semejantes al Focem (Anexo 4),⁵¹ y que posteriormente se sumarían otras fuentes (como rentas del cobro de la Comisión de Garantía; rentas de los rendimientos de las colocaciones financieras del Fondo; recursos originarios de las recuperaciones de las operaciones patrocinadas por el Fondo y recursos derivados de donaciones o asociaciones con otras entidades financieras y no financieras).

Con respecto a su implementación, hacia el 2012, el mecanismo no se había puesto en marcha. Además de la indefinición de temas operativos,⁵² faltaba el

⁴⁹ A esta cuestión de índole estructural se le sumaban otras de carácter operativo y normativo, como la falta de estandarización de la normativa nacional, la alta informalidad y el escaso acervo de capital que caracteriza este segmento productivo (ver documento *Posibles ideas para un modelo de operación del Fondo Mercosur para pequeñas y medianas empresas*, presentado por la delegación brasileña al GMC).

⁵⁰ Por un lado, Argentina y Venezuela justificaban la necesidad de crear un Sistema de Garantías de segundo piso, para contrabalancear los distintos sistemas nacionales; Argentina, por su parte, proponía acotar la garantía a las micro y pequeñas empresas. Por el otro lado, estaba la posición brasilera y paraguaya, que se oponían a las primeras, y proponían una garantía de primer tipo; y Paraguay justificaba que sirviera para todo tipo de mipyme.

⁵¹ La puesta en funcionamiento del Fondo tendría una vigencia de diez años y comenzaría una vez receptadas las contribuciones iniciales de al menos tres de los países del bloque. A partir de allí, todos los Estados miembros debían mantenerse al día con sus aportes y con las cuotas que se establecieron para dar sustento a la estructura institucional.

⁵² Entre ellas, la definición de los parámetros de elegibilidad para determinar qué proyectos, regiones y empresas serían beneficiadas con el fondo; la identificación de las instituciones financieras intermediarias nacionales con las cuales articularía el mecanismo del Fondo de Garantías

desembolso de al menos tres de los Estados miembros y la constitución del Consejo de Administración, —como autoridad del fondo, que según el estatuto estaría compuesto por representantes de cada país y aprobado por el CMC— y un gestor contratado por licitación internacional, encargado de su ejecución y monitoreo. Es interesante recalcar que en todas estas definiciones y debates la participación se redujo a los bancos y los agentes financieros nacionales, pero no se hicieron consultas a sus destinatarios.

8. CONCLUSIONES

La experiencia del Mercosur, en materia de integración productiva y su comparación con otras experiencias dentro y fuera de la región, nos permite volver a las preguntas planteadas en la introducción, con algunas respuestas más claras. En primer lugar, la idea de IPR no es un tema nuevo en la región. La propuesta de integrar las fronteras comerciales para ampliar mercados de consumo y de producción ya estaba planteada por la Cepal de los años sesenta, y fue la base de los acuerdos de complementación sectorial de los años ochenta entre Argentina y Brasil. La novedad que introdujo el Mercosur en este debate fue, como hemos visto en estas páginas, consolidar la implementación de algunas de ellas (acuerdo automotor) en los años noventa, e indagar sobre nuevas propuestas de complementación horizontal (Foros de Competitividad) y de complementación vertical (Cadenas de Proveedores Pymes) a comienzos del nuevo siglo.

Sin embargo, el avance y desarrollo de la política de IPR en el Mercosur no está aislado del debate y de las prácticas globales, por el contrario, han estado motivados por la experiencia de otros bloques y los cambios (ideológicos) de época. La comparación con procesos como la UE, el Nafta y el Asean ayuda a romper algunos mitos que rodean la caracterización del Mercosur. En primer lugar, se dice que el proceso de IPR se inicia en los años 2006-2008 con el cambio de gestión y la crisis del modelo neoliberal, cuando en verdad este proceso empieza en los años ochenta y noventa con la creación de la PAM, siguiendo el patrón de todos los procesos de integración global, que es comenzar con los sectores más dinámicos de la economía.

El segundo mito que rodea al IPR Mercosur habla de la dificultad de avanzar en la materia frente a factores estructurales, como la falta de complementa-

del Mercosur, sobre las que aún no se habían establecido prioridades de selección y credenciales de la experiencia previa.

riedad y las fuertes asimetrías que separan a sus aparatos productivos. La mirada hacia el resto de los procesos de integración demuestra que frente a estos problemas hay distintas soluciones: dejar que las empresas lideren el proceso de integración según las reglas del mercado, o promover políticas sectoriales, en los Estados (región), que además de integrar la producción impulsen la eliminación de desigualdades entre los miembros. El Mercosur, como el resto de los procesos, no es estático, sino que se ha ido modificando en los últimos años, de un modelo de integración donde primaban las reglas de un mercado “imperfecto” a uno de mayor intervención pública.

En los últimos diez años el Mercosur ha creado iniciativas que hablan de la posibilidad de una complementación regional. Aunque en la forma y el discurso estas iniciativas –foros de competitividad, cadenas de proveedores, Focem y Fondipyme, entre otras– buscan emular la experiencia de la Unión Europea, en su definición y puesta en marcha, los Gobiernos del Mercosur optaron por crear instituciones que privilegiaban las formas tradicionales de pensar y hacer la política (interés nacional, actores estatales), que hablan más de una lógica competitiva (suma cero) que de una lógica cooperativa. Las razones se justifican tanto en el pasado,⁵³ como en la estrategia presente y futura de Brasil para convertirse en líder global de la mano del Mercosur.⁵⁴

Si bien resulta difícil avanzar en el análisis de los ganadores de estas iniciativas regionales, a la fecha –muchas de ellas quedaron truncas y otras están en pleno proceso de implementación– es posible concluir que uno de sus mayores avances del IPR ha sido la inclusión de un número mayor de actores públicos y privados en el debate, que a manera de redes transnacionales mantendrán vivo el interés y el empeño por crear una política regional en la materia.

⁵³ Los países (del Mercosur) tienen un nivel de desconfianza importante entre sí, porque han venido acumulando contenciosos uno tras otro y a veces usando estos contenciosos como moneda de cambio para lograr alguna otra cosa (Porta, 2010, 157).

⁵⁴ Esta estrategia nacional está ejemplarmente expresada en palabras de Barral (exsecretario de Comercio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior): “[...] O governo brasileiro, por este motivo, definiu os temas da internacionalização de empresas e integração produtiva com a África, a América Latina e o Caribe como programas da Política de Desenvolvimento Produtivo. Do mesmo modo, diálogos com Argentina, Uruguai e Venezuela vêm sendo aprofundados rumo à complementação industrial em oito setores estratégicos e sensíveis (petróleo e gás, máquinas e implementos agrícolas, aeronáutica e autopeças, ao passo que os sensíveis são eletrodomésticos (linha branca e marrom), madeira e móveis, vitivinicultura e lácteos” (GIP, 2010).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo. (2000 julio-setembro), "Armonización de la Política Industrial en la Comunidad Europea", *Revista de Economía Política*, vol. 20, num. 3 (79), pp. 95-117.
- Botto, M. (2007), "The impact of New Regionalism on Trade Policy Making", en: *Iberamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 35, num. 1, Estocolmo: Institute of Latin American Studies, Stockholm University. pp. 257-279.
- Del Castillo, Jaime y Sauto, Regina. (2008), "La integración de los procesos productivos en la UE: El caso de España". Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea Sobre Integración Productiva.
- Dullien, Sebastian (2009). "Productive Integration in the EU: A German perspective". Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Eden, Lorraine y Monteils, Antoine (2002, March). "Regional Integration: Nafta and the Reconfiguration of North American Industry", en: *Regions, Globalization, and the Knowledge-Based Economy*, pp. 170-221(52).
- Grupo de Integración Productiva del Mercosur – GIP. (2010), "La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur", [en línea], disponible en: <http://www.gipMercosur.org/files/Libro-GIP.pdf>
- Hamaguchi, Nobuaki. (s.f.), "Productive integration in East Asia". Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Landau, Susan. (2005, December), "Globalization, Maquilas, Nafta and the State: Mexican Labor and The New World Order", *Journal of Developing Societies*, vol. 21, 3-4, pp. 357-368.
- Laursen, F. (2010), "Regional Integration: some Introductory reflections", en: *Comparative Regional Integration*, England, Ashgate Publishing.
- Lucángeli, Jorge. (2007), "La especialización intraindustrial en Mercosur", *Serie macroeconomía del desarrollo* 64. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Económico.
- Machado, João Bosco y López, Andrés. (2009), "Complementación productiva e integración regional", Trabajo preparado para el Grupo de Monitoreo Macroeconómico –GMM– Cooperación UE-Mercosur.
- Membi de Angelis y Molinari. (2012, 14 al 16 de noviembre), "Algunas condiciones de integración productiva en el Mercosur", paper XLVII Re-

- unión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Trelew.
- Nesadurai, Helen, E. S. (2005), "Asia and the Asia-Pacific", en: Mary Farrell, Bjorn Hettne and Luk Van Langenhove (eds) *Global Politics of Regionalism*, Cambridge: Pluto, pp. 155-70.
- Pelkmans, Jacques. (2006, julio), "European Industrial Policy", en Bruges European Economic Policy Briefings, Beep briefing num. 15.
- Porta, Fernando. (2007), "Integración productiva en el Mercosur: condiciones, problemas y perspectivas", INT Policy, Note 04, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shimizu, Kazushi (1999). "The Proposal and Implementation of the Brand to Brand Complementation Scheme: Intra-Asean Economic Cooperation, 1987-1995; An Analysis of Relations between Foreign Direct Investment, Multinationals and Intra-Economic Cooperation", *Economic Journal of Hokkaido University*, 28: 95-116.
- Simokawa, Koichi (2004). "Asean: Developing a Division of Labour in a Developing Region", en: *Cars, Carriers of regionalism?* Eds: Jorge Carrillo, Yannick Lung y Rob van Tulder, Palgrave MacMillan.
- Schmitter, Philippe. (2011, junio). "Los conceptos de cooperación e integración regional", en: *Puente Europa*, año IX, num. 1.
- Techakanont, Kriengkrai. (2008), "Productive Integration in Asean: A Thailand Perspective –Lessons from Asia and Europe for Mercosur". Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Torres et al. (2012), "Integración Productiva de Argentina y Paraguay en el Mercosur para la superación de las asimetrías estructurales". Paper Universidad de la Cuenca del Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- Van Tulder, Rob. (2004), "Peripheral Regionalism: The Consequences of Integrating Central and Eastern Europe in the European Automobile Space", en Jorge Carrillo, Yannick Lung y Rob Van Tulder, *Cars (Eds.), Carriers of regionalism?* (s.l.), Palgrave MacMillan.
- Yoshimatsu, Hidetaka. (2002, March), "Preferences, Interests, and Regional Integration: The Development of the Asean Industrial Cooperation Arrangement", *Review of International Political Economy*, vol. 9, num. 1, pp. 123-149.